



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 63 (595) • 24 listopada 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszewicz

Europejska Służba Działań Zewnętrznych – rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania

Aleksandra Kreczmańska

Podczas Rady Europejskiej 29–30 października br. przyjęte zostało sprawozdanie prezydencji szwedzkiej w sprawie tworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Dokument będzie podstawą dalszych prac nad ESDZ, które prowadzone będą przez wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Dotychczas rozstrzygnięte zostały kwestie usytuowania Służby w systemie instytucjonalnym UE oraz w dużej mierze zakres jej działania. Wyzwaniami dla sprawnego działania ESDZ są: uniknięcie nowych sporów międzyinstytucjonalnych oraz ukształtowanie polityki zatrudnienia.

Kalendarz prac nad ESDZ. Organizacja i zasady funkcjonowania Służby będą określone w decyzji Rady, podjętej na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Rada Europejska zaapelowała, aby propozycja podstawy prawnej dla ESDZ została przedstawiona przez niego jak najszybciej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, tak aby RE mogła przyjąć ją najpóźniej do kwietnia 2010 r. W okresie między wejściem traktatu w życie a przyjęciem decyzji Rady, wysoki przedstawiciel będzie mógł liczyć na wsparcie Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady. Ponadto utworzony zostanie zespół ds. przygotowań, w którym reprezentowani będą zarówno przedstawiciele Komisji i Sekretariatu, jak i państw członkowskich. Przewiduje się, że ESDZ osiągnie pełną zdolność do działania w 2012 r.

Usytuowanie w systemie instytucjonalnym UE. Stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w nowatorski sposób połączy w sobie dwie lojalności: względem KE oraz względem Rady UE. Stąd też kwestia usytuowania ESDZ to przede wszystkim pytanie o jej relacje wobec tych instytucji. Skoro wysoki przedstawiciel ma współpracować zarówno z Radą jak i Komisją, to Służba nie powinna być postrzegana jako koncepcyjna część jednej z nich. Kompromisowe rozwiązanie to utworzenie całkowicie nowej struktury, odzwierciedlającej szczególne umocowanie wysokiego przedstawiciela – ten wariant został przyjęty w sprawozdaniu.

Kolejną istotną kwestią, od której zależeć będzie sposób funkcjonowania ESDZ, jest zakres jej działania. Do Służby mają zostać włączone te jednostki ze struktur administracyjnych SG i KE, które zajmowały się poszczególnymi obszarami geograficznymi oraz takimi kwestiami horyzontalnymi, jak prawa człowieka czy relacje wielostronne. W przypadku Sekretariatu chodzi o Dyрекję Generalną ds. zagranicznych i polityczno-wojskowych oraz departamenty dotychczas podlegające wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB, w tym także komórki zajmujące się EPBiO. W ramach Komisji odnosi się to do DG Relex, ale także do tych komórek, które zajmowały się poszczególnymi krajami i regionami w Dyrekcyj Generalnej ds. rozszerzenia (Bałkany, Turcja) czy też rozwoju. Obszary działań zewnętrznych, które dotychczas pozostawały w kompetencji Komisji – takie jak handel, polityka rozszerzenia, czy polityka rozwojowa – nie zostaną przeniesione do ESDZ (za wyjątkiem wspomnianych powyżej działów geograficznych). Kwestią sporną pozostaje programowanie instrumentów finansowych (chodzi m.in. o Instrument Współpracy na Rzecz Rozwoju, Europejski Fundusz Rozwoju). O ile jest zgoda co do tego, że zadaniem Komisji pozostaną implementacja i realizacja programów pomocowych (m.in. w ramach Biura Współpracy EuropeAid), to dyskutowane jest to, w jaki sposób ESDZ będzie uczestniczyć w strategicznym podejmowaniu decyzji w tych obszarach.

Relacje międzyinstytucjonalne. Aby reforma traktatowa w obszarze działań zewnętrznych przyczyniła się do większej przejrzystości i poprawy efektywności działania instytucji, konieczna jest bliska współpraca Komisji z ESDZ oraz uniknięcie niepotrzebnego podwajania struktur administracyjnych. Jednostki zajmujące się działaniami zewnętrznymi UE, które pozostaną w strukturach Komisji, powinny ściśle współdziałać z ESDZ, korzystając z jej zasobów. Komisarze ds. rozszerzenia, rozwoju, handlu czy też przewidywany w nowej Komisji komisarz ds. praw człowieka, będą potrzebować wsparcia eksperckiego z jej strony. Z kolei w ESDZ nie powinna być powielana praca wykonywana przez poszczególne dyrekcje w KE. Oddzielenie relacji politycznych z krajami trzecimi od realizowanych przez Komisję polityk (takich jak rozszerzenie, rozwój czy handel) może być jednak w przyszłości przyczyną sporów czy też powodować niespójność działań Komisji i wysokiego przedstawiciela. Dlatego też kluczową staje się rola wysokiego przewodniczącego, który w ramach Komisji odpowiada za koordynację jej działań w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

ESDZ będzie także udzielać wsparcia stałemu przewodniczącemu RE, który także – zgodnie z traktatem – zapewnia reprezentację zewnętrzną UE „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości”. Tworzenie nowych rozbudowanych struktur właściwych dla stałego przewodniczącego przyczyniłoby się do niepotrzebnego powielania działalności ESDZ.

Budżet. W celu zapewnienia autonomii finansowej, Służba finansowana będzie z budżetu ogólnego UE. Wysoki przedstawiciel będzie proponował budżet ESDZ oraz nim zarządzał. Pamiętać należy także o uprawnieniach budżetowych Parlamentu Europejskiego, które będą głównym instrumentem oddziaływania PE na kształt i funkcjonowanie ESDZ. W październiku br. PE przyjął rezolucję w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Służby, w której zaznaczył, że „jest zdecydowany w pełni wykonywać swoje uprawnienia budżetowe”. Przyjęcie decyzji o utworzeniu ESDZ będzie wymagało zmian w regulaminie pracowniczym urzędników Wspólnot Europejskich i rozporządzeniu finansowym (przyjmowanych w trybie zwykłej procedury prawodawczej, w której Rada musi znaleźć porozumienie z PE). Niezbędne będzie także przyjęcie poprawki do budżetu w 2010 r.

Rekrutacja. Choć „organem powołującym” ESDZ jest wysoki przedstawiciel, to jednak państwa członkowskie chcą mieć udział w określeniu procedur, zgodnie z którymi będzie dokonywany nabór do ESDZ (mają one być ustalone z udziałem przedstawicieli państw oraz Komisji i SG). Rekrutacja ma się opierać na kryteriach merytorycznych i uwzględniać odpowiednią „równowagę geograficzną” – choć formalnie nie zostaną wprowadzone kwoty narodowe, to kryterium „równowagi geograficznej” będzie brane pod uwagę. Jednak – podobnie jak ma to miejsce w naborze pracowników wyższego szczebla w KE – aby wykorzystać tę zasadę państwa muszą przedstawić kandydatów o wymaganych kwalifikacjach i doświadczeniu.

Polityka zatrudnienia i działania mające na celu stworzenie spójnego korpusu urzędniczego ESDZ będą miały istotne znaczenie dla skuteczności jej działania. Jednym z priorytetów od początku działania ESDZ powinno być zapewnienie równowagi pomiędzy trzema źródłami zatrudnienia na różnych szczeblach i jednostkach organizacyjnych. Odpowiednia reprezentacja personelu z państw członkowskich będzie istotna, gdyż dla sprawnego działania ESDZ konieczne jest zaangażowanie państw członkowskich i dobre kontakty Służby z krajowymi administracjami. Dla spójności ESDZ korzystne jest przyjęte założenie, że pracownicy z państw członkowskich będą pracować w Służbie na takich samych warunkach jak inni urzędnicy tej instytucji, także w zakresie wynagrodzeń. Niektóre państwa uważały, że pracownicy pochodzący z KE i SG powinni być także objęci rotacją, podobnie jak pracownicy pochodzący z państw członkowskich. W sprawozdaniu postuluje się jedynie wymianę pracowników między Służbą a KE i SG „w możliwym zakresie”, gdyż ze względu na przesunięcie etatów z KE i SG do ESDZ możliwości powrotu pracowników do tych instytucji będą ograniczone.

Perspektywy. Utworzenie ESDZ stwarza szansę na lepszą koordynację polityki zagranicznej UE poprzez połączenie zasobów Komisji i Rady oraz większe zaangażowanie państw członkowskich. ESDZ jako wsparcie wysokiego przedstawiciela będzie miała istotną rolę w przygotowywaniu jego działań, planowaniu inicjatyw unijnych czy też w wypracowywaniu kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi. Zachowany zostaje jednak dotychczasowy podział na wspólnotowe – a więc prowadzone przez Komisję – działania zewnętrzne UE (takie jak handel, rozwój, pomoc humanitarna, rozszerzenie) oraz realizowaną według modelu międzyrządowego WPZiB. Istnieje także szereg kwestii, takich jak możliwe nowe konflikty międzyinstytucjonalne czy też spory w odniesieniu do polityki zatrudnienia w ESDZ, które mogą być przeszkodą w budowaniu operacyjnej i efektywnej struktury. Ranga i skuteczność działania Służby będzie też w dużej mierze zależeć od tego, jaki personel państwa członkowskie oddelegują do pracy w jej strukturach. Państwa przedstawiające kandydatów o wysokich kwalifikacjach będą miały większe szanse na zapewnienie sobie silnej reprezentacji w ESDZ, a zarazem zademonstrują wolę wzmocnienia polityki zagranicznej UE.